National Parole Board

1988-89 Estimates

Part III

Expenditure Plan

88-02529/

The Estimates Documents

The Estimates of the Government of Canada are structured in three Parts. Beginning with an overview of total government spending in Part I, the documents become increasingly more specific. Part II outlines spending according to departments, agencies and programs and contains the proposed wording of the conditions governing spending which Parliament will be asked to approve. The Part III documents provide additional detail on each department and its programs primarily in terms of the results expected for the money spent.

Instructions for obtaining each volume can be found on the order form enclosed with Part II.

© Minister of Supply and Services Canada 1988

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. BT31-2/1989-III-45 Canada: $3.00
ISBN 0-660-53948-9 Other Countries: $3.60

Price subject to change without notice

1988-89 Estimates

Part III

National Parole Board

Preface

This Expenditure Plan is designed to be used as a reference document. As such, it contains several levels of detail to respond to the various needs of its audience.

This Plan is divided into two sections. Section I presents an overview of the Program including a description, information on its background, objectives and planning perspective as well as performance information that forms the basis for the resources requested. Section II provides further information on costs and resources as well as special analyses that the reader may require to understand the Program more fully.

Section I is preceded by details of Spending Authorities from Part II of the Estimates and Volume II of the Public Accounts. This is to provide continuity with other Estimates documents and to help in assessing the Program's financial performance over the past year.

This document is designed to permit easy access to specific information that the reader may require. The table of contents provides a detailed guide to the contents of each section. In addition, references are made throughout the document to allow the reader to find more details on items of particular interest.

Table of Contents

Spending Authorities

A. Authorities for 1988-89 4
B. Use of 1986-87 Authorities 5

Section I
Program Overview

A. Plans for 1988-89
   1. Highlights 6
   2. Summary of Financial Requirements 6
B. Recent Performance
   1. Highlights 7
   2. Review of Financial Performance 8
C. Background
   1. Introduction 9
   2. Mandate 9
   3. Program Objective 9
   4. Program Description 10
   5. Program Organization for Delivery 11
D. Planning Perspective
   1. External Factors Influencing the Program 13
   2. Initiatives 16
   3. Update on Previously Reported Initiatives 17
E. Program Effectiveness 19
F. Performance Information and Resource Justification 23

Section II
Supplementary Information

A. Profile of Program Resources
   1. Financial Requirements by Object 25
   2. Personnel Requirements 26
   3. Net Cost of Program 27

Spending Authorities

A. Authorities for 1988-89 — Part II of the Estimates

Financial Requirements by Authority

Vote	(thousands of dollars)	1988-89 Main Estimates	1987-88 Main Estimates
	National Parole Board		
20	Program expenditures	**16,506**	14,003
(S)	Contributions to employee benefit plans	**1,991**	1,738
	Total Agency	**18,497**	15,741

Votes- Wording and amounts

Vote	(dollars)	1988-89 Main Estimates
	National Parole Board	
20	National Parole Board-Program expenditures	**16,506,000**

Program by Activity

(thousands of dollars)	1988-89 Main Estimates				1987-88 Main Estimates
	Authorized person-years	Budgetary Operating	Budgetary Capital	**Total**	
Parole Board Operations	322	18,468	29	**18,497**	15,741
1987-88 Authorized person-years	307				

B. Use of 1986-87 Authorities -- Volume II of the Public Accounts

Vote	(dollars)	Main Estimates	Total Available For Use	**Actual Use**
	National Parole Board			
25	Program expenditures	13,928,000	14,557,184	**14,177,067**
(S)	Contributions to employee benefit plans	1,577,000	1,748,000	**1,748,000**
	Total Program-Budgetary	15,505,000	16,305,184	**15,925,067**

Section I
Program Overview

A. Plans for 1988-89

1. Highlights

The National Parole Board has established the following major goals for 1988-89:

- to improve the quality of conditional release decisions and clemency recommendations (see page 16);
- to develop and implement an improved external communications and public education strategy (see page 16);
- to complete implementation of the National Parole Board reorganization (see page 18);
- to finalize a revised accountability framework for the National Parole Board in line with the Increased Ministerial Authority and Accountability initiative of Treasury Board (see page 18).

2. Summary of Financial Requirements

Figure 1: Financial Requirements

(thousands of dollars)	**Estimates 1988-89**	Forecast 1987-88	Change
Parole Board Operations	**18,497**	17,281	1,216
Person-years	322	313	9

Explanation of Change: The increase of 6.6% or $ 1,216,000 in the 1988-89 requirements over the 1987-88 forecast expenditures is due to the following:

- workload increases as a result of changes to Parole Act (Bill C-67), provisions of Charter of Rights and Freedoms and recommendations of the Coroner's Inquest into the death of Celia Ruygrok (14 additional person-years) $699,000

- increases for inflation in salaries and wages and contribution to employee benefit plans $725,000

- decreases for salaries, contribution to employee benefit plans and other operating costs associated with person-year reductions of 1.5% (5 person-years) ($208,000)

Explanation of 1987-88 Forecast: The 1987-88 forecast dated November 30, 1987 is 9.8% or $1,540,000 higher than the 1987-88 Main Estimates of $15.7 million. In addition to resources transferred from Treasury Board Vote 10 for summer students the major item contributing to the difference is:

- Supplementary Estimates C (see page 4) for workload increases arising from changes to the Parole Act (Bill C-67), provisions of the Charter of Rights and Freedoms and recommendations of the Coroner's Inquest into the death of Celia Ruygrok (6 person-years) $1,520,000

B. Recent Performance

1. Highlights

The following represents significant achievements and changes in relation to previously reported plans, with particular attention to the Highlights in the 1986-87 Program Expenditure Plan.

Concern for Violent and Dangerous Offenders and the Early Release of Non-Violent Offenders: In 1986-87 the National Parole Board and the Correctional Service of Canada implemented the detention and early review provisions of Bill C-67 (see page 17).

Strategic Planning Exercise: As the first step in a comprehensive strategic planning exercise the National Parole Board finalized a statement of Mission in 1986-87, and developed and implemented strategies to contribute to its achievement (see page 17).

National Parole Board Organizational Review: In 1987-88 a revised senior management structure for the Board was approved and the process began to put this structure and the supporting positions into place (see page 18).

Policy Review and Development: In 1987-88 substantial progress was made on the National Parole Board policy review and decision-making policies were approved (see page 18).

Development of Accountability Framework: In 1987-88 the National Parole Board submitted its proposal to Treasury Board for the Increased Ministerial Authority and Accountability initiative (see page 18).

Services to Provincial Offenders: In 1986-87 the National Parole Board began to provide panel hearings to provincial offenders to meet the requirements of Section 15 of the Charter of Rights and Freedoms. The provision of these hearings became fully operational in 1987-88 and is therefore considered to be completed.

Appeal of Conditional Release Decisions: Following a one year pilot project in 1986-87 a separate Appeal Division was established within the Board in 1987-88.

Administration of the Criminal Records Act: Administrative changes undertaken over the past two years have resulted in substantial reductions in the processing time for pardon applications in 1986-87 and 1987-88 (see page 22).

Management/Operational Review: In April 1987 the National Parole Board completed a review of its programs and their delivery to determine their continuing need and level of priority, to ensure logical program design and effectiveness and to promote greater economy and efficiency. Three projects were undertaken as follow-up to this review which resulted in improvements and increased efficiency in the Board's written communications with offenders, in case file management and in the Board's post-release operations. The implementation of the accepted recommendations of these projects has assisted the Board in dealing with its increasing workload.

2. Review of Financial Performance

Figure 2: 1986-87 Financial Performance

(thousands of dollars)	1986-87		
	Actual	Main Estimates	Change
Parole Board Operations	15,925	15,505	420
Authorized person-years	312	312	-

Explanation of Change: The 1986-87 expenditures were $ $420,000 (3%) higher than the Main Estimates. This was due mainly to the following offsetting factors:

- additional resources for contribution to employee benefit plans $171,000
- resources provided from Treasury Board Vote 5 to cover increases in salary costs resulting from collective agreements $600,000

- the National Parole Board's share of the $500 million reduction announced in the February 1986 budget ($225,000)
- additional resources for summer student program $29,000
- under utilization of resources in operations (salaries and other operating costs) ($155,000)

C. Background

1. Introduction

The National Parole Board is one component of the Canadian criminal justice system. This system, whose aim is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society, is made up of several closely inter-related components including the body of criminal law, the judiciary and legal profession, the law enforcement agencies and the correctional services. Jurisdiction over these components is shared by all levels of government.

At the federal level, the National Parole Board is a component of the Ministry of the Solicitor General which also encompasses the Royal Canadian Mounted Police, the Canadian Security Intelligence Service, the Correctional Service of Canada and the Correctional Investigator.

2. Mandate

The powers of the National Parole Board are derived from the Parole Act and its Regulations for parole matters, and the Criminal Records Act for clemency matters. Other statutes that confer jurisdiction on the National Parole Board are the Penitentiary Act for temporary absence, the Prisons and Reformatories Act, and the Criminal Code of Canada.

In addition to exercising absolute jurisdiction over decisions regarding conditional release of federal inmates, the National Parole Board makes decisions on cases of inmates in provincial institutions in provinces without provincial parole boards. (Federal inmates are those inmates serving a sentence of two years or more, whereas provincial inmates are those serving a sentence of less than two years.) At the present time provincial boards exist in Quebec, Ontario, and British Columbia. The National Parole Board therefore has jurisdiction over the granting of conditional release to provincial inmates in the seven remaining provinces and in the two territories.

3. Program Objective

To exercise statutory and regulatory powers to grant and to control the conditional release of persons undergoing sentences of imprisonment and to make recommendations for pardons and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy.

This objective will be revised during the finalization of the National Parole Board's accountability framework to reflect the Board's statement of Mission.

4. Program Description

In accordance with the provisions of the Parole Act and other relevant statutes the National Parole Board is an independent administrative body which grants, denies and controls the conditional release of inmates of federal penitentiaries and recommends the exercise of the Royal Prerogative of Mercy and the granting of pardons. In addition, the National Parole Board exercises the same powers and responsibilities with the exception of the granting of temporary absences for provincial inmates in provinces without provincial parole boards. The Parole Board Operations Activity also involves the development of policies and procedures relating to the decision-making and recommendation responsibilities and all administrative support including policy and planning, case management, communications, finance, administration, and personnel.

There are four types of conditional release available to inmates.

The three types of conditional release for which the Board has absolute discretion to grant, deny or revoke for inmates under their jurisdiction are unescorted temporary absence, day parole and full parole. The fourth type of conditional release, mandatory supervision, is largely determined by an inmate's earned remission credits. Each of the four types of conditional release is described below.

Temporary Absence: is an occasional release from the institution for humanitarian or medical reasons. A temporary absence might be granted for such reasons as provision of special medical care, attendance at funeral services or for interviews with possible employers and landlords.

Day Parole: is a form of gradual conditional release designed to assist an individual in the preparation for full parole or mandatory supervision. It also serves as a valuable testing mechanism to determine an individual's readiness for such releases. Day parole is usually granted for a specific purpose such as work projects, special education, or medical treatment for a limited period of time and requires regular return to an institution or halfway house.

Full Parole: allows an individual to complete the sentence of the court in the community provided a number of conditions on his/her freedom and behaviour are satisfied and the requirement to report regularly to a parole officer and the police is fulfilled.

According to the Parole Act, the above types of conditional release may be granted when:

- the requirement of the law or regulation as to the minimum time that must be served in an institution before becoming eligible has been met;

- the release of the inmate would not constitute an undue risk to society;

- in the case of full parole, the inmate has derived maximum benefit from imprisonment; and

- the reform and rehabilitation of the inmate will be aided by the granting.

The decision-making process for granting the above types of conditional release begins with a study of the inmate's case. This includes an examination of the inmate's criminal record and various institutional reports. Once this investigation is completed, the Board begins its review, which generally includes a hearing attended by Board members and the inmate. At the hearing, the Board advises the inmate of the information that it will consider in rendering its decision. Upon completion of review, the Board members vote on the case. If the Board has decided to grant parole, the inmate is subject to supervision. Specific conditions of release must be satisfied. If these conditions are not met, the Board may suspend or revoke conditional release.

Mandatory Supervision: is the fourth kind of conditional release. The majority of penitentiary inmates who are not released on parole are entitled by law to serve in the community, under mandatory supervision, the time which has been credited to them in the form of earned remission. The system of earned remission, which is based on the inmate's institutional performance, enables an inmate to earn time off the incarcerated portion of his/her sentence, up to a total of one-third of the sentence. Unlike parole, which is a discretionary decision of the Board, release under mandatory supervision is normally determined by the amount of the inmate's earned remission credits. The National Parole Board, however, was given the authority in 1986 to delay the release of certain violent offenders on mandatory supervision or to prescribe conditions which must be met before their release may take place. The Board also has the authority in all mandatory supervision releases to set the conditions of release and to return individuals to prison for the remainder of their sentence if the conditions of release are violated or likely to be violated.

5. Program Organization for Delivery

Activity Structure: The National Parole Board has identified one activity, Program Operations, to describe its Program.

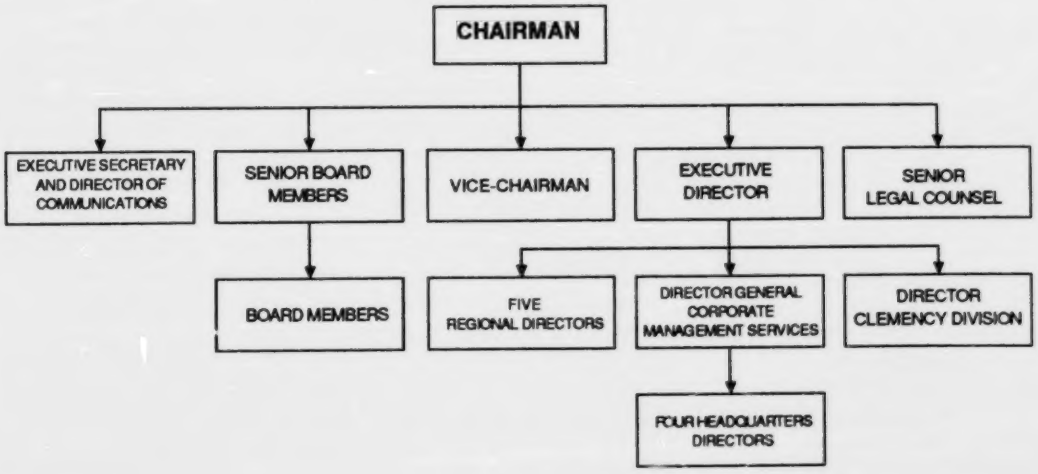
Organization Structure: The National Parole Board has its headquarters in Ottawa. There are five regional offices (Moncton, Montreal, Kingston, Saskatoon, and Burnaby).

The Chairman is the Chief Executive Officer and is responsible for all matters relating to the National Parole Board. Although the Chairman reports to the Solicitor General, the National Parole Board is independent of outside control in the exercise of its decision-making power except for the ultimate control of Parliament through legislation.

The Chairman is supported directly in overseeing the operations of the Board by a Vice-Chairman, an Executive Director and an Executive Secretary. Board members, located at each of the five regional offices and in the Headquarters Appeal Division, are directed by a Senior Board member who reports to the Chairman. The operational services required to support the programs of the Board are the responsibility of Regional Directors, the Director General of Corporate Management Services (supported by a number of headquarters directors) and the Director of Clemency. These positions report to the Executive Director who is the chief operating officer of the Board. Figure 3 displays the organization of the National Parole Board.

The National Parole Board itself comprises up to 36 full time members appointed for a period of up to 10 years by the Governor in Council upon the recommendation of the Solicitor General. Several Temporary Members have also been appointed in each region to assist the Board in dealing with its workload. In addition, representatives in each of the five regions (Community Board members) are designated to act as regular Board members when release is being considered for inmates serving sentences of life imprisonment or a sentence of an indeterminate period.

Figure 3: Organization Structure



D. Planning Perspective

1. External Factors Influencing the Program

The National Parole Board has identified within the environment a number of factors which will continue to impact upon its operations in the near future. Those which are expected to have a significant impact upon the National Parole Board are described below.

Economic Climate: Government-wide fiscal restraint will likely continue for a number of years. Thus, the National Parole Board will continue to be under pressure to increase its operational efficiency in order to continue providing appropriate levels of service.

Social Climate: The provisions of the Charter of Rights and Freedoms and the increasing emphasis on openness and accountability in government will continue to impact upon the criminal justice system. The Board must continue to ensure that all its operations respect the letter and spirit of the Charter of Rights and Freedoms. At the same time there has been an increased emphasis on public safety and an increase in questioning the effectiveness of the criminal justice system. These factors will require the Board to ensure that the objectives of conditional release are clearly stated and communicated to the public as part of an effective public information program, and that the Board continues to make the highest possible quality decisions.

Offender Population Forecasts: The decision-making workload of the National Parole Board is largely determined by the size of the federal inmate population, and in particular, the number and nature of individuals within that population eligible for release consideration. The Correctional Service of Canada's 1987/88 offender population forecast indicates the likelihood of continuing increases in the offender population through to at least 1991 as illustrated in Figure 4. An increase in the projected number of individuals within that population eligible for full parole release is illustrated in Figure 4. Historical data indicate that approximately 70% of the federal inmate population is eligible for full parole release consideration in any fiscal year. Close to 50% of the total federal inmate population is automatically reviewed by the Board for full parole each year. The remaining 20% of eligible inmates are reviewed upon receipt of an inmate application for parole. A further source of decision-making workload derives from the decision to detain or impose special conditions for those inmates about to be released on mandatory supervision. From the period of July 25, 1986 when the detention provisions of Bill C-67 came into effect until September 30, 1987 the National Parole Board reviewed 359 cases for possible detention. Seventy-five of these inmates were detained while the remainder were released subject to various conditions. Many of the federal offenders who are not eligible for full parole in a given year are reviewed by the Board for temporary absence or day parole. With the passing of Bill C-67 in 1986 the Board now automatically reviews the cases of all federal inmates at their day

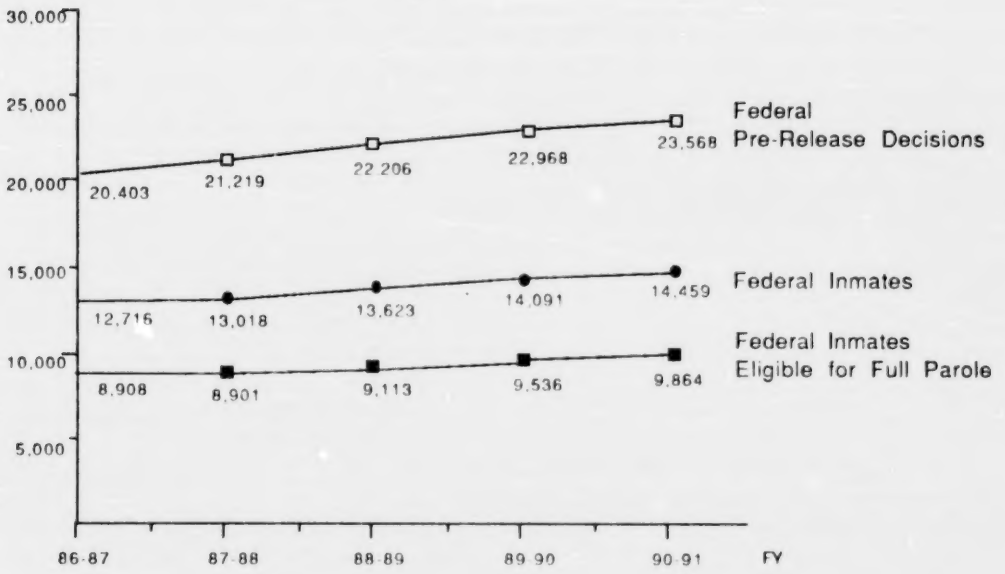
parole eligibility date. This new legislative requirement has been the major contributing factor in the 46% increase from 1985-86 to 1986-87 in the number of federal conditional release decisions made in panel hearings.

Figure 4 also provides a projection of the federal pre-release decision-making workload (decisions made on an inmate's case while on the count of an institution) of the Board. It is expected that these decisions will continue to increase proportionately with increases in the inmate population.

The National Parole Board also makes release decisions in the cases of inmates serving sentences in provincial institutions in those provinces without provincial parole boards. In 1986-87, the National Parole Board rendered 3,547 pre-release decisions on provincial cases. Although complete information is not available regarding the numbers of provincial inmates, it is expected that this inmate population will also continue to increase resulting in additional workload for the National Parole Board. Since the Board has recently begun providing hearings to these inmates to ensure compliance with Section 15 of the Charter of Rights and Freedoms it is expected that the number of applications for parole may increase. The provision of hearings in these cases rather than an in office review of file material has significant workload and resource implications for the Board.

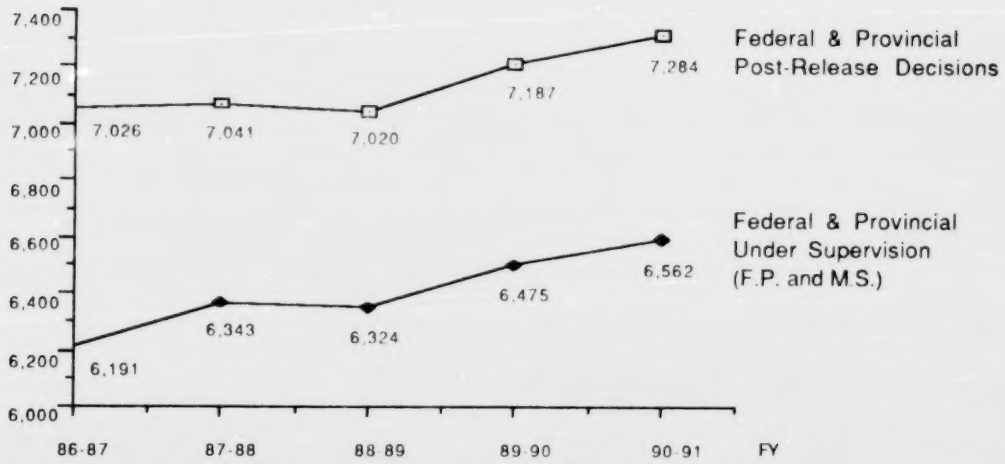
In addition to the incarcerated inmate population, the National Parole Board renders decisions on those offenders under supervision in the community on full parole or mandatory supervision. As illustrated in Figure 5, continuing increases in the combined federal and provincial full parole population and the federal mandatory supervision population are projected through to at least 1991. Figure 5 also provides a projection of National Parole Board decisions related to this offender population in the community.

Figure 4: Federal Offenders, Federal Offenders Eligible for Full Parole and National Parole Board Federal Pre-Release Decisions - Forecasts, 1986-91*



* 1986-87 - Actual Figure

Figure 5: Federal and Provincial Cases Under Supervision and National Parole Board Federal & Provincial Post-Release Decisions - Forecasts, 1986-91*



* 1986-87 - Actual Figure

2. Initiatives

Having considered the environmental factors, the Board, in addition to its ongoing responsibilities, will undertake the following initiatives in 1988-89 as well as continue to expand upon initiatives in prior years' Expenditure Plans.

Quality Decision-Making: The National Parole Board's Mission statement emphasizes the Board's commitment to make quality conditional release decisions and clemency recommendations. Although the Board continually strives to improve the quality of its decisions and recommendations this will be the major objective of the Board in 1988-89. Activities which will contribute to this objective include the implementation and assessment of release and post-release decision-making policies; the further development of staff support to the decision-making process; the development and implementation of a case audit and inquiry process; the completion of the National Parole Board policy review; an increase in the availability and effectiveness of training for Board members and staff; and a further increase in the coordination and cooperation among agencies within the Ministry of the Solicitor General.

Communications and Public Education: The Parole Regulations require the Board to maintain a program of public information; federal government policy requires departments and agencies to implement a communications program as an integral part of delivering government programs; and the Board's Mission commits the Board to be open and accountable and to enhance public understanding and acceptance of the Board's role in contributing to a safer society. These factors have led the Board to develop an objective for 1988-89 to develop and implement improved external communications and public education strategies. Initiatives in this area will focus upon the provision of factual information regarding conditional release and the Board's role in contributing to the long term protection of society. The 1987 evaluation of the Board's communications program will be used to assist in identifying areas where improvements are necessary and in developing strategies for improvement. Strategies will include the development and revision of publications, improvement of media relations and further communications skills training for Board members and staff.

Services to Native Offenders: It has been recognized for many years that Natives have a high rate of incarceration and a relatively low parole grant rate. In April 1987 an Interdepartmental Working Group was established by the Solicitor General to identify means to more effectively meet the needs of Native offenders. The Working Group is chaired by the Chairman of the National Parole Board and comprised of representatives from the Correctional Service of Canada, the Secretariat of the Ministry of the Solicitor General, the Department of Indian and Northern Affairs and the Secretary of State. Follow-up action will be determined following the report of the Working Group to the Solicitor General in June 1988.

3. Update on Previously Reported Initiatives

Concern for Violent and Dangerous Offenders: - 1985-86 Initiative - The Board has in the past and will continue to place the highest priority upon the minimization of risk to society in the conditional release of offenders. The implementation of the detention provisions of Bill C-67 by the National Parole Board and the Correctional Service of Canada has further strengthened the role of the correctional system in contributing to the protection of society. The detention provisions are subject to a Parliamentary Review three years after coming into force. To assist in preparing for this review and to identify where improvements may be necessary, the National Parole Board and the Correctional Service of Canada jointly completed in 1987 an evaluation framework for detention and a preliminary evaluation of the implementation of the detention provisions. Follow-up to this preliminary evaluation will begin in the near future. The implementation of the Board's decision making policies in 1987 will serve to further strengthen the focus of Board member decision-making on the potential risk associated with conditional release.

Early Release of Non-Violent Offenders: - 1986-87 Initiative - The provisions in Bill C-67 for the automatic review by the Board of the case of each federal offender at the day parole eligibility have strengthened the Board's ability to accelerate the release of non-violent offenders into community programs. This legislation has had a significant impact on N.P.B. workload (see page 14). The National Parole Board and the Correctional Service of Canada have completed an evaluation assessment of the early review provisions and the two agencies will begin a preliminary evaluation in 1987-88.

Conditional Release - Long Term Initiatives: - 1985-86 Initiative - The role of conditional release within the criminal justice system continues to be a significant issue. The National Parole Board has contributed to the Ministry response to the report of the Sentencing Commission, and a working paper on conditional release which is part of the overall Correctional Law Review. It is expected that fundamental questions regarding conditional release will also be raised by the Standing Committee on Justice and Solicitor General in their recently initiated review of sentencing and conditional release. The Board has provided considerable input and support to this Committee and will continue to do so throughout the review. The Board views these various reviews as presenting opportunities for further improvements to the conditional release program.

Strategic Planning Exercise: - 1987-88 Initiative - In early 1986 the Board initiated a comprehensive strategic planning initiative focusing upon the clarification of the Board's mission and the development of strategies to ensure its achievement. The statement of Mission was translated into action in 1987-88 through the development of plans to contribute to the achievement of the Mission. In 1988-89 plans will again be developed within the framework of the Mission statement and an

objective has been developed for 1988-89 to develop strategies to assist in further internalizing the Mission and strengthen its role as a management guide in ongoing operations.

National Parole Board Organizational Review: - 1987-88 Initiative - The National Parole Board has undertaken an organizational review to ensure a structure is in place consistent with and supportive of the maximum achievement of the Mission. In 1987-88 decisions were made with respect to the senior management structure of the Board and the process is underway to put this structure and the supporting positions in place. Reorganization will be completed as quickly as possible to reduce uncertainty and maximize support to the achievement of the Mission.

National Parole Board Policy Review and Development: 1987-88 Initiative - A review of policies was initiated in 1987-88 to ensure that policies are in place in all areas critical to the achievement of the Mission, that all policies are understandable and readily available and that all policies reflect the letter and spirit of the Charter of Rights and Freedoms. A major part of this policy review was the development and approval in 1987 of decision-making policies which will provide a framework for exercising, without unduly restricting, Board member discretion. A process has been developed to implement and assess the effects of these policies over the next year.

Development of Accountability Framework: - 1987-88 Initiative - The National Parole Board is committed to substantially increasing its corporate accountability. The approval of the Mission and the development and implementation of strategies to contribute to its achievement have been major steps in increasing the Board's accountability. In 1987-88 the National Parole Board submitted to Treasury Board its initial proposal to respond to the Increased Ministerial Authority and Accountability initiative. Preliminary discussions have begun with Treasury Board regarding this proposal and it is expected that these discussions will result in the finalization of a Memorandum of Understanding within the next few months. This agreement will form the basis for reporting in future years' Expenditure Plans.

Development of Improved Information Management Strategies: 1987-88 Initiative - The National Parole Board has made significant progress in its plans to improve its management of information to ensure the efficient and effective provision of relevant, accurate and timely information to support decision-making processes, to ensure responsible program delivery, and to permit individuals to better fulfill their responsibilities. The identification of the broad range of information requirements and the design of systems to satisfy these requirements has begun and will continue into 1988-89. A major component of the Board's strategy will continue to be the joint development with the Correctional Service of Canada of an automated Offender Management System through which offender information will be electronically transferred between the two organizations.

E. Program Effectiveness

Criteria for measuring the effectiveness of the National Parole Board's Program must be related to its mandate: to review cases and render decisions with respect to the grant or denial of conditional release; to review applications and make recommendations for the grant of pardons and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy; and to formulate conditional release decision-making policy.

The National Parole Board has identified three key result areas (Conditional Release, Clemency and Criminal Records, Policy and Corporate Management) which most aptly reflect its significant tasks and which stand as the basis for accountability.

Conditional Release: Social science and criminological research have developed many methods for measuring various aspects of Conditional Release success. There is, however, neither any consensus as to what is success nor what constitutes a valid and reliable measure of success.

It is generally held that early release from prison has at least the direct effect of reducing the potentially debilitating effects of incarceration while assisting in the reintegration of an offender into the community.

Revocation and recidivism rates as currently measured are a function of many interrelated factors, only a proportion of which can be affected by National Parole Board policy or operational procedures. Revocation rates reflect the number of offenders returned to prison by a decision of the National Parole Board either as a result of a breach (including conviction for a new offence) or as an act designed to prevent a breach of conditions of release while under supervision. Recidivism rates reflect those individuals who are revoked as well as individuals who are returned to prison for commission of a new offence after warrant expiry date. While paroling authorities must be sensitive to gross changes in these rates they must be considered imperfect performance indicators.

Figures 6 and 7 display the outcome of federal full parole and mandatory supervision releases from 1978-79 to 1982-83 based on the study of the status as of March, 1987 of all those offenders released between 1978-79 and 1982-83. Past studies have shown that a four to five year follow up is sufficient to demonstrate revocation and recidivism patterns. It should be noted that a small percentage of those offenders released between 1978 and 1983 remain under supervision. Some of these offenders were revoked or recidivated in the past year, therefore, there are slight increases in the recidivism and revocation rates which were reported in the 1987-88 Expenditure Plan.

Figure 6: Revocation Rates 1978-79 to 1982-83 Actuals

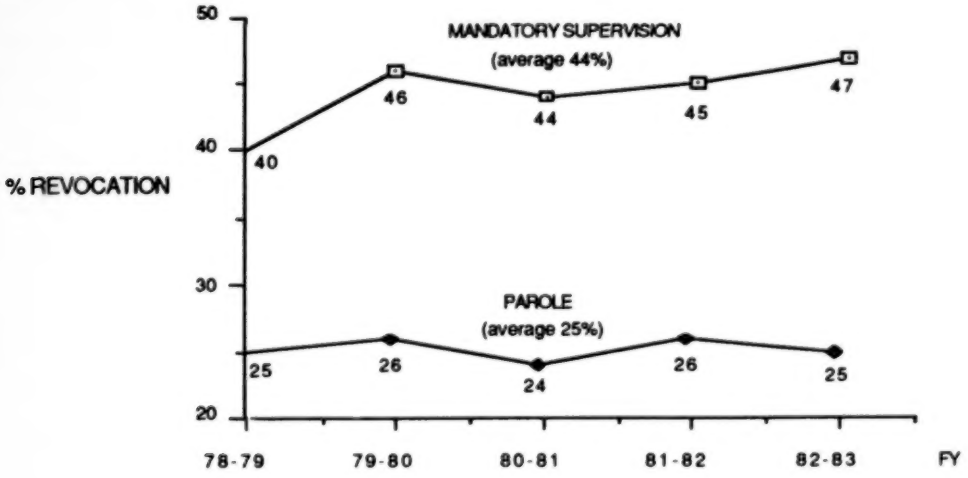
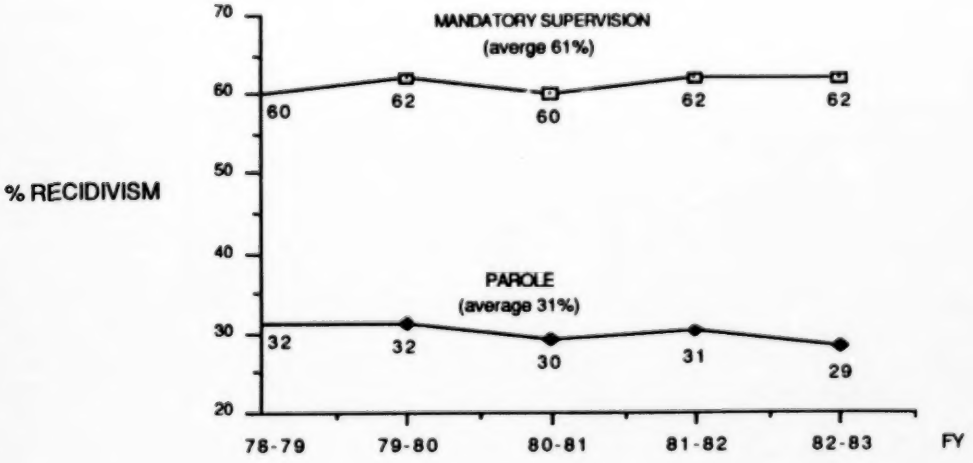


Figure 7: Recidivism Rates 1978-79 to 1982-83 Actuals



An important measure of the National Parole Board's operational effectiveness is its ability to comply with the statutory requirements of the relevant legislation and to meet on a timely basis the procedural safeguards provided.

Figure 8 provides data with respect to compliance for a three year period.

Figure 8: Compliance with Statutory Requirements, 1984-85 to 1986-87

Regulation	Percentage of Compliance 84-85	85-86	86-87
1. Holding of panel hearings/review prior to parole eligibility date (section 14 15(1))	99.4%	99.7%	99.4%
2. Written reasons for negative parole decision within 15 days of the decision (Section 19(2))	93%	97%	97%
3. Ensuring legal requirement to give 14 days notice of the post-suspension hearing is given when a hearing is requested (Section 20(2)(b))	100%	100%	100%
4. Sending of written notification of parole eligibility date to federal inmates within six months of admission (Section 13)	100%	100%	100%

The Board has not been able to achieve 100% compliance in notifying inmates of negative parole decisions within 15 days of the decision although there was a significant improvement in 1985-86 despite workload increases, as a result of increases in operating efficiency. The less than 100% compliance in the area of holding panel hearings/review is due to factors beyond the National Parole Board's control, such as inmate transfers and the reduction of sentence length upon appeal.

Clemency and Criminal Records: Through the review of appropriate information and the weighing of significant factors the Board formulates recommendations to Cabinet for the granting of pardons and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy. The Board is required by the Parole Act to undertake such reviews upon receipt of applications and to formulate recommendations. Indicators of the Board's effectiveness in this area are the average time involved in processing applications and the percentage of applications processed within the optimum timeframe.

It should be noted that approximately 60% of the processing time is consumed in the completion of components of the process, including police inquiries, which fall outside the control of the National Parole Board. A sample of processing time information for January to March 1984 for Level I cases (75% of all cases) indicates an average processing time of 15.6 months. Through improvements in efficiency the average processing time for these cases in 1984-85 was reduced significantly to 12.25 months. The average processing time temporarily rose to 14.09 months in 1985-86 due to the priority given in that year to finalizing the oldest, most complicated cases. The average processing time in 1986-87 was reduced significantly to 9.11 months with further reductions expected in 1987-88.

Policy and Corporate Management: The National Parole Board is required to efficiently administer the Parole Act with major emphasis upon the continuing viability of the program in terms of the integrity, quality and independence of its decision-making. The National Parole Board will systematically review its programs to assess the extent to which objectives are being met and to assess the adequacy of related policies and procedures. The articulation of findings, their analysis, and development of appropriate implementation strategies should be regarded as indicators of the Board's effectiveness in this area.

As indicated in the Recent Performance section of this Plan the Board has completed a Management/Operational Review of its programs which resulted in improvements in the delivery of National Parole Board programs.

As indicated in the 1987-88 Expenditure Plan the Board modified its approach in 1985-86 to the evaluation of its programs to ensure that this important function is effectively undertaken. In 1987-88 a preliminary evaluation and an evaluation framework of the detention provisions of Bill C-67 were completed jointly with the Correctional Service of Canada. This evaluation identified some preliminary impacts and effects of the legislation as well as some areas where improvements could be made in the implementation of the legislation. A 1987-88 evaluation of the Board's communications program identified offenders' level of knowledge and information requirements regarding parole and possible improvements in Board publications. Follow-up to these two evaluations will be reported in the next Expenditure Plan. An evaluation assessment for the early review provisions of Bill C-67 was completed in 1987-88 and a joint preliminary evaluation of these provisions is in the planning stages with the Correctional Service of Canada. An evaluation framework for the Board's recently approved decision-making policies is currently being developed to prepare for an evaluation of these policies which will begin in 1988-89.

It is expected that the revision of the Board's accountability framework (see page 18) will result in changes to the indicators of effectiveness for Board programs.

F. Performance Information and Resource Justification

The National Parole Board's resources are expended within three areas.

Conditional Release: To render conditional release decisions on a timely basis in accordance with statutory requirements and the reduction of undue risk to society.

Clemency and Criminal Records: To review applications and formulate recommendations on a timely basis with respect to the granting of pardons and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy.

Policy and Corporate Management: To analyse and articulate decision-making policy and to efficiently manage the National Parole Board.

The articulation of results and performance standards in these broad areas emphasizes the major responsibilities of the Board, the broad areas within which resources are allocated, and within which results are anticipated.

In addition to the effectiveness information contained in the preceding sub-section, the Board has adopted a number of measures of efficiency in each of the three key result areas. A sample of these performance indicators is provided below for a three year period.

Figure 9: Performance Indicators, 1984-85 to 1986-87*

	1984-85	1985-86	1986-87
Conditional Release:			
• Expenditure per release decision	$275	$282	$308
• Expenditure per control decision	$278	$284	$313
Clemency and Criminal Records:			
• Expenditure per notification of decision	$223	$227	$143
Policy and Corporate Management:			
• Expenditure as a percentage of total NPB expenditure	15%	16%	16%

* Constant (1982-83) dollars used for financial calculations. Inflation factor (1983-84-5.2%, 1984-85-4%, 1985-86 3.9%, 1986-87 4.5%; Source-Statistics Canada, Consumer Price Index).

The major contributing factor in the increase in expenditures for conditional release decisions is the large increase in the number of panel hearings as a result of Bill C-67. The decrease in clemency expenditures per case is a result of the large increase in the number of cases processed.

Due to the ever-changing nature of the Board's responsibilities and operating procedure as a result of factors such as legislative change and litigation, it is difficult to forecast efficiency levels for future years.

As is indicated above with respect to effectiveness indicators it is expected that the revision of the Board's accountability framework (see page 18) will result in changes to the indicators of efficiency for Board programs.

Section II
Supplementary Information

A. Profile of Program Resources

1. Financial Requirements by Object

National Parole Board financial requirements by object are presented in Figure 10.

Figure 10: Details of Financial Requirements by Object

(thousands of dollars)	**Estimates 1988-89**	Forecast 1987-88	Actual 1986-87
Personnel			
Salaries and wages	**12,843**	11,923	11,775
Contributions to employee benefit plans	**1,991**	1,738	1,748
Other personnel costs	**15**	35	34
	14,849	13,696	13,557
Goods and services			
Transportation and communications	**1,792**	1,707	1,271
Information	**225**	200	157
Professional and special services	**1,200**	1,085	427
Rentals	**50**	50	58
Purchased repairs and upkeep	**150**	135	140
Materials, utilities and supplies	**200**	160	167
Other subsidies and payments	**2**	2	2
	3,619	3,339	2,222
Total operating	**18,468**	17,035	15,779
Capital	**29**	246	146
Total expenditures	**18,497**	17,281*	15,925

* Forecast date - November 30, 1987

2. Personnel Requirements

The National Parole Board is a labour intensive organization, with personnel costs (including statutory contributions to employee benefit plans) constituting 80% of total operating costs.

Figure 11: Details of Personnel Requirements

	Authorized Person-Years			Current Salary Range	1988-89 Average Salary Provision
	88-89	87-88	86-87		
Board Members and Executives	55	47	47	51,400-100,700	75,943
Scientific and Professional	1	1	1	15,600- 70,392	
Administrative and Foreign Service					
Administrative Service	51	39	41	15,178- 63,264	41,554
Personnel Administration	4	4	4	14,239- 60,400	37,474
Welfare Programs	25	27	29	16,476- 59,100	46,663
Financial Administration	5	5	5	14,005- 59,267	45,771
Program Administration	3	3	3	15,178- 63,264	35,978
Information Services	4	4	4	15,055- 59,100	42,164
Other	1	2	3	14,874- 68,111	
Technical	2	2	2	14,009- 64,044	46,672
Administrative and Operational Support	171	173	173	14,210- 43,181	24,195

Note: The person-year columns display the forecast distribution of the authorized person-years for the Program by occupational group. The current salary range column shows the salary ranges by occupational group at October 1, 1987. The average salary column reflects the estimated base salary costs including allowance for collective agreements, annual increments, promotions and merit pay divided by the person-years for the occupational group. Year-to-year comparison of averages may be affected by changes in the distribution of the components underlying the calculations.

3. Net Cost of Program

The Estimates of the Program include only those expenditures to be charged to its voted authorities. Figure 12 provides details of other cost items which need to be taken into account to arrive at the estimated total cost of the Program.

Figure 12: Total Estimated Cost of the Program for 1988-89

(thousands of dollars)	Main Estimates 1988-89	Add* Other Costs	Estimated Total Program Cost 1988-89	1987-88
Ongoing Work of the National Parole Board	18,497	1,779	**20,276**	19,027

* Other costs of $1,779,000 consist of: ($000)

- accommodation received without charge from Public Works 1,410
- cheque issue and other accounting services received without charge from supply and Services 37
- employee benefits covering the employer's share of insurance premiums and costs paid by Treasury Board Secretariat 332

Commission nationale des libérations conditionnelles

Budget des dépenses 1988-1989

Partie III

Plan de dépenses

Les documents budgétaires

Le Budget des dépenses du gouvernement du Canada est divisé en trois parties. Commençant par un aperçu des dépenses totales du gouvernement dans la Partie I, les documents deviennent de plus en plus détaillés. Dans la Partie II, les dépenses sont décrites selon les ministères, les organismes et les programmes. Cette partie renferme aussi le libellé proposé des conditions qui s'appliquent aux pouvoirs de dépenser qu'on demande au Parlement d'accorder. Dans les documents de la Partie III, on fournit des détails supplémentaires sur chacun des ministères ainsi que sur leurs programmes surtout axés sur les résultats attendus en contrepartie de l'argent dépensé.

Les instructions sur la façon de se procurer ces documents se trouvent sur le bon de commande qui accompagne la Partie II.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue BT31-2/1989-III-45 au Canada: $3.00
ISBN 0-660-53948-9 à l'étranger: $3.60

Prix sujet à changement sans préavis

Budget des dépenses 1988-1989

Partie III

Commission nationale des
libérations conditionnelles

Préface

Conçu pour servir de document de référence, le présent plan de dépenses propose à ses utilisateurs différents niveaux d'information pouvant répondre à leurs besoins propres.

Le document comprend deux sections. La section I présente un aperçu et une description du Programme, des données de base, les objectifs et les perspectives en matière de planification, ainsi que des données sur le rendement qui servent à justifier les ressources demandées. La section II fournit de plus amples renseignements sur les coûts et les ressources ainsi que des analyses spéciales qui permettront au lecteur de mieux comprendre le Programme.

La section I est précédée des autorisations de dépenser provenant de la Partie II du Budget des dépenses et du Volume II des Comptes publics. Cette façon de procéder a pour objet d'assurer une certaine continuité avec les autres documents budgétaires et de permettre l'évaluation des résultats financiers du Programme au cours de l'année écoulée.

Ce document permettra au lecteur de trouver facilement les renseignements qu'il cherche. La table des matières expose en détail le contenu de chaque section. En outre, dans tout le document, des renvois permettent au lecteur de trouver de plus amples renseignements sur les postes de dépense qui l'intéressent particulièrement.

Table des matières

Autorisations de dépenser

A. Autorisations pour 1988-1989 4
B. Emploi des autorisations en 1986-1987 5

Section I
Aperçu du Programme

A. Plans pour 1988-1989
   1. Points saillants 6
   2. Sommaire des besoins financiers 6
B. Rendement récent
   1. Points saillants 7
   2. Examen des résultats financiers 9
C. Données de base
   1. Introduction 9
   2. Mandat 10
   3. Objectif du Programme 10
   4. Description du Programme 10
   5. Organisation du Programme en vue de son exécution 12
D. Perspective de planification
   1. Facteurs externes qui influent sur le Programme 14
   2. Initiatives 17
   3. État des initiatives annoncées antérieurement 18
E. Efficacité du Programme 20
F. Données sur le rendement et justification des ressources 25

Section II
Renseignements supplémentaires

A. Aperçu des ressources du Programme
   1. Besoins financiers par article 27
   2. Besoins en personnel 28
   3. Coût net du Programme 29

Autorisations de dépenser

A. Autorisations pour 1988-1989 — Partie II du Budget des dépenses

Besoins financiers par autorisation

Crédits (en milliers de dollars)		Budget principal 1988-1989	Budget principal 1987-1988
	Commission nationale des libérations conditionnelles		
20	Dépenses du Programme	**16 506**	14 003
(S)	Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	**1 991**	1 738
	Total de l'organisme	**18 497**	15 741

Crédits - Libellé et sommes demandées

Crédits	(dollars)	Budget principal 1988-1989
	Commission nationale des libérations conditionnelles	
20	Commission nationale des libérations conditionnelles - Dépenses du Programme	**16 506 000**

Programme par activité

(en milliers de dollars)	Budget principal 1988-1989				Budget principal 1987-1988
	Années-personnes autorisées	Budgétaire: Fonctionnement	Budgétaire: Dépenses en capital	**Total**	
Opérations de la Commission	322	18 468	29	**18 497**	15 741
Années-personnes autorisées en 1987-1988	307				

B. Emploi des autorisations en 1986-1987 — Volume II des Comptes publics

Crédits (dollars)	Budget principal	Total disponible	**Emploi réel**
Commission nationale des libérations conditionnelles			
25 Dépenses du Programme			
(S) Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	1 577 000	1 748 000	**1 748 000**
Total du Programme - Budgétaire	15 505 000	16 305 184	**15 925 067**

Section I
Aperçu du Programme

A. Plans pour 1988-1989

1. Points saillants

La Commission nationale des libérations conditionnelles a fixé, pour 1988-1989, les principaux objectifs suivants:

- améliorer la qualité des décisions de libération conditionnelle et des recommandations en matière de clémence (voir page 17);
- élaborer et appliquer une meilleure stratégie de communications externes et de sensibilisation du public (voir page 17);
- achever la réorganisation de la Commission nationale des libérations conditionnelles (voir page 19);
- mettre la dernière main au cadre révisé de comptes à rendre pour la Commission conformément à l'initiative du Conseil du Trésor visant à augmenter les pouvoirs et la responsabilité des ministres (voir page 19);

2. Sommaire des besoins financiers

Tableau 1: Besoins financiers

(en milliers de dollars)	**Budget des dépenses 1988-1989**	Prévu 1987-1988	Différence
Opérations de la Commission	**18 497**	17 281	1 216
Années-personnes	322	313	9

Explication de la différence: L'augmentation de 6,6 %, soit 1,216 million de dollars, des besoins pour 1988-1989 par rapport aux dépenses de 1987-1988 est due aux facteurs suivants:

- augmentations de la charge de travail découlant des modifications apportées à la Loi sur la libération conditionnelle de détenus (projet de loi C-67), des dispositions de la Charte des droits et libertés et des recommandations

faites à la suite de l'enquête du coroner sur les circonstances entourant la mort de Celia Ruygrok (14 années-personnes additionnelles) 699 000 $

- hausses provenant du relèvement des salaires et traitements et des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés 725 000 $

- baisses des salaires, des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés et d'autres dépenses de fonctionnement attribuables à une réduction de 1,5 % des années-personnes (cinq années-personnes) (208 000 $)

Explication des prévisions pour 1987-1988: Les prévisions pour 1987-1988 (datées du 30 novembre 1987) sont de 9,8 %, ou 1,54 million de dollars, supérieures au Budget principal de 1987-1988 qui s'établissait à 15,7 millions de dollars. Outre les ressources transférées du crédit 10 du Conseil du Trésor au programme d'emplois d'été pour étudiants, la différence provient surtout de l'élément suivant:

- Budget supplémentaire C (voir la page 4) pour couvrir les augmentations de la charge de travail découlant des modifications apportées à la Loi sur la libération conditionnelle de détenus (projet de loi C-67), des dispositions de la Charte des des droits et libertés et des recommandations faites à la suite de l'enquête du coroner sur les circonstances entourant la mort de Celia Ruygrok (6 années-personnes) 1 520 000 $

B. Rendement récent

1. Points saillants

Voici les réalisations et les changements importants concernant les plans antérieurs et tout particulièrement les points saillants du plan de dépenses du Programme de 1986-1987.

Détenus violents et dangereux, et mise en liberté anticipée de détenus non violents: En 1986-1987, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada ont appliqué les dispositions du projet de loi C-67 sur le maintien en incarcération et sur la mise en liberté anticipée (voir la page 18).

Planification stratégique: Comme première étape de son exercice de planification stratégique, la Commission a mis la touche finale à son énoncé de mission en 1986-1987 puis mis en oeuvre les stratégies devant contribuer à sa réalisation (voir la page 19).

Examen de l'organisation de la Commission: En 1987-1988, la haute direction de la Commission a été remaniée et l'organigramme pertinent, approuvé; de même, on a entrepris de mettre en place cette structure et les postes de soutien (voir la page 19).

Révision et élaboration des politiques de la Commission: En 1987-1988, des progrès considérables ont été réalisés dans le cadre de la révision des politiques de la Commission tandis que des politiques régissant les prises de décisions ont été approuvées (voir la page 19).

Élaboration d'un cadre d'obligation de rendre compte: En 1987-1988, la Commission a présenté son projet au Conseil du Trésor aux fins de l'initiative visant à accroître les pouvoirs et la responsabilité des ministres (voir la page 19).

Services aux détenus sous responsabilité provinciale: En 1986-1987, la Commission a entrepris de tenir des audiences à l'égard de détenus sous responsabilité provinciale, pour s'acquitter de ses obligations en vertu de l'article 15 de la Charte des droits et libertés. La mise en place du mécanisme pertinent ayant été achevée en 1987-1988, cette initiative est considérée comme terminée.

Appel des décisions en matière de mise en liberté sous condition: À l'issue d'un projet pilote d'une durée d'un an mené en 1986-1987, une Division d'appel distincte a été créée au sein de la Commission en 1987-1988.

Application de la Loi sur le casier judiciaire: Les changements d'ordre administratif dont l'exécution a été entreprise au cours des deux dernières années ont abouti à des baisses substantielles du temps de traitement des demandes de pardon en 1986-1987 et en 1987-1988 (voir la page 24).

Examen de la gestion et des opérations: En avril 1987, la Commission a achevé un examen de ses programmes et de leur prestation pour déterminer s'ils étaient toujours nécessaires et aussi prioritaires, pour assurer une conception logique et l'efficacité de ses programmes et pour favoriser l'économie et l'efficacité. Trois projets ont été lancés pour donner suite à cet examen, lesquels se sont soldés par une amélioration et un gain d'efficacité des communications écrites de la Commission avec les détenus, de sa gestion des dossiers et de ses activités liées au processus postcarcéral. Ces projets ont abouti à la formulation de recommandations et l'application par la Commission de celles qui ont été acceptées a permis à cette dernière de faire face à l'augmentation de sa charge de travail.

2. Examen des résultats financiers

Tableau 2: Résultats financiers en 1986-1987

(en milliers de dollars)	1986-1987		
	Réel	Budget principal	**Différence**
Opérations de la Commission	15 925	15 505	**420**
Années-personnes autorisées	312	312	-

Explication de la différence: Les dépenses de 1986-1987 étaient de 420 000 $ (3 %) supérieures à celles du Budget des dépenses, et ce, surtout à cause des facteurs suivants:

- ressources additionnelles pour les contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés — 171 000 $
- ressources provenant du crédit 5 du Conseil du Trésor pour faire face au relèvement des salaires prévus dans les conventions collectives — 600 000 $
- part assumée par la Commission de la réduction de 500 millions de dollars annoncée dans le budget prévus dans les conventions — (225 000 $)
- ressources additionnelles pour le programme d'emplois d'été pour les étudiants — 29 000 $
- sous-utilisation des ressources affectées aux opérations (traitements et autres dépenses de fonctionnement) — (155 000 $)

C. Données de base

1. Introduction

La Commission est l'une des composantes du système canadien de justice pénale qui vise à maintenir une société juste, pacifique et sûre. Ce système comprend plusieurs éléments étroitement liés, y compris l'ensemble du droit pénal, la magistrature et les avocats, les forces de l'ordre et les services correctionnels. Les pouvoirs dans ces domaines sont partagés par tous les paliers de gouvernement.

Au niveau fédéral, la Commission fait partie du ministère du Solliciteur général qui comprend également la Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, le Service correctionnel du Canada et l'Enquêteur correctionnel.

2. Mandat

Les pouvoirs de la Commission découlent de la Loi et du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus relativement à la libération conditionnelle, de la Loi sur le casier judiciaire pour ce qui touche à la clémence, de la Loi sur les pénitenciers concernant les absences temporaires, de la Loi sur les prisons et les maisons de correction, enfin, du Code criminel du Canada.

La Commission exerce une compétence absolue sur les décisions ayant trait à la mise en liberté sous condition des détenus sous responsabilité fédérale; elle prend en outre des décisions à l'égard des détenus des établissements provinciaux dans les provinces ne disposant pas de commission des libérations conditionnelles. (Les détenus sous responsabilité fédérale purgent une peine de deux ans ou plus, tandis que les détenus sous responsabilité provinciale purgent une peine inférieure à deux ans). À l'heure actuelle, il y a des commissions provinciales au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. La Commission est donc compétente dans les sept autres provinces et les territoires en matière de mise en liberté sous condition de détenus sous responsabilité provinciale.

3. Objectif du Programme

Exercer des pouvoirs légaux et des pouvoirs de réglementation pour accorder et contrôler la mise en liberté sous condition de personnes qui purgent des peines d'emprisonnement et présenter des recommandations en vue de l'octroi de pardons et de l'exercice de la prérogative royale de clémence.

Cet objectif sera révisé parallèlement à l'élaboration du cadre d'obligation de rendre compte de la Commission de façon à traduire l'énoncé de mission de celle-ci.

4. Description du Programme

Conformément aux dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et d'autres lois pertinentes, la Commission est un organisme administratif autonome qui octroie, refuse et dirige la mise en liberté sous condition des détenus incarcérés dans des pénitenciers fédéraux et qui fait des recommandations concernant l'exercice de la prérogative royale de clémence et l'octroi de pardons. En outre, la Commission exerce les mêmes pouvoirs et responsabilités, à l'exception de l'octroi d'absences temporaires, à l'endroit des détenus sous responsabilité provinciale dans les provinces qui n'ont pas de commission des libérations conditionnelles. Les opérations de la Commission comprennent en outre l'élaboration des politiques et des procédures régissant les responsabilités en matière de décisions et de recommandations; elle assure aussi tout le soutien administratif, notamment en ce qui concerne les politiques et la planification, la gestion des cas, les communications, les finances, l'administration et le personnel.

Il y a quatre régimes de mise en liberté sous condition dont peuvent bénéficier les détenus.

La Commission a la discrétion absolue d'octroyer, de refuser ou de révoquer les trois catégories suivantes de mise en liberté sous condition: l'absence temporaire sans escorte, la libération conditionnelle de jour et la libération conditionnelle totale. La quatrième catégorie, la libération sous surveillance obligatoire, est surtout fonction du nombre de journées de réduction méritée de peine. Les quatre catégories sont décrites ci-dessous.

L'absence temporaire: est une mise en liberté occasionnelle accordée par l'établissement pour des raisons humanitaires ou médicales. Une absence temporaire peut être octroyée pour permettre de recevoir des soins médicaux spéciaux, d'assister à des funérailles ou de rencontrer des employeurs et des propriétaires d'immeubles éventuels.

La libération conditionnelle de jour: est une forme de mise en liberté graduelle sous condition qui vise à aider l'intéressé à se préparer à la libération conditionnelle totale ou à la libération sous surveillance obligatoire. Elle est également très utile pour déterminer si l'intéressé est prêt à bénéficier d'une telle mesure. La libération conditionnelle de jour est ordinairement accordée à des fins précises comme des travaux, un stage spécial ou un traitement médical d'une durée limitée. Le bénéficiaire doit retourner régulièrement à un établissement ou à un foyer de transition.

La libération conditionnelle totale: permet à un détenu de purger sa peine dans la collectivité, pourvu qu'il respecte un certain nombre de conditions portant sur sa liberté de mouvement et sur son comportement, et qu'il se présente régulièrement à un agent de liberté conditionnelle et à la police.

Aux termes de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, les catégories susmentionnées de mise en liberté sous condition peuvent être octroyées lorsque:

- le délai minimal précisé par la loi ou le règlement en matière d'admissibilité à la libération conditionnelle a été respecté;
- la libération du détenu ne constituerait pas un risque indu pour la société;
- dans le cas d'une libération conditionnelle totale, le détenu a profité au maximum de son incarcération;
- le redressement et la réinsertion sociale du détenu seront facilités par l'octroi de la libération.

Le processus décisionnel par lequel ces mises en liberté sous condition sont accordées commence d'abord par l'étude du cas du détenu. On examine son casier judiciaire et les rapports provenant des établissements carcéraux. Cette enquête terminée, la Commission commence son examen, qui comprend généralement une audience à laquelle assistent des commissaires et le détenu. Au cours de l'audience, la Commission communique au détenu les renseignements sur lesquels elle fondera sa décision. L'examen terminé, les commissaires passent au vote. Si la Commission décide d'accorder la libération conditionnelle, le détenu pourra être libéré sous surveillance. Le détenu doit satisfaire à des conditions bien précises, sinon, sa liberté conditionnelle peut être suspendue ou révoquée.

La libération sous surveillance obligatoire: Elle constitue la quatrième forme de mise en liberté sous condition. La plupart des détenus qui ne bénéficient pas d'une liberté conditionnelle ont légalement le droit de purger dans la collectivité la partie de leur peine qui leur a été créditée sous forme de jours de réduction méritée de peine. Ce système de réduction est fondé sur le comportement du détenu en établissement et il permet au détenu de réduire, jusqu'au tiers, la partie de sa peine à purger en établissement. Contrairement à la libération conditionnelle, qui est laissée à la discrétion de la Commission, la libération sous surveillance obligatoire est déterminée par le nombre de journées de réduction de peine à l'actif du détenu. Toutefois, en 1986, la Commission a reçu le pouvoir de retarder la mise en liberté sous surveillance obligatoire de certains détenus violents, ou d'imposer des conditions que ces détenus doivent satisfaire avant d'être mis en liberté. En outre, pour toute mise en liberté sous surveillance obligatoire, la Commission a le droit de fixer les conditions de la mise en liberté et de réincarcérer les détenus pour le reste de leur peine s'ils ont enfreint, ou s'ils sont susceptibles d'enfreindre, les conditions de leur libération.

5. Organisation du Programme en vue de son exécution

Structure des activités: La Commission a choisi une activité, soit celle des Opérations des programmes, pour décrire son Programme.

Organisation: La Commission compte une administration centrale à Ottawa et cinq bureaux régionaux (Moncton, Montréal, Kingston, Saskatoon et Burnaby).

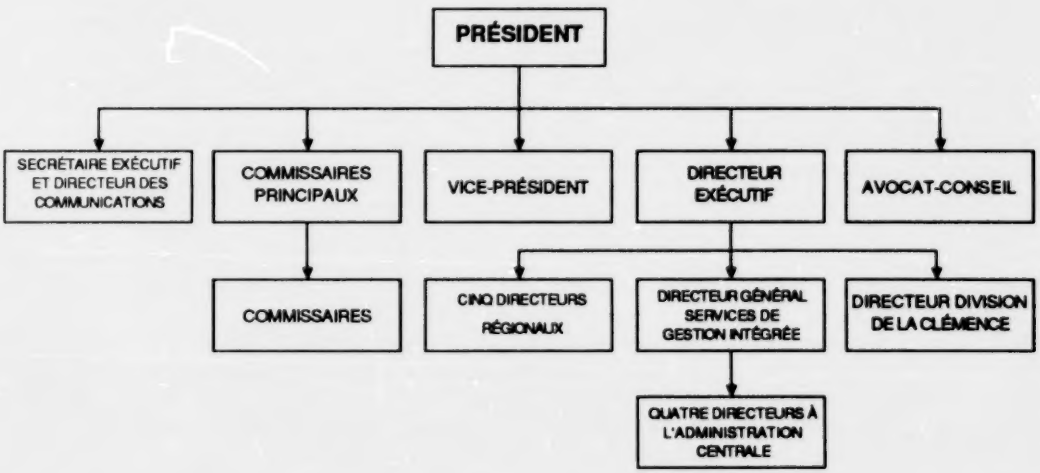
Le Président est le fonctionnaire exécutif en chef chargé de toutes les questions relatives à la Commission. Bien que celle-ci relève du Solliciteur général, elle est indépendante de tout contrôle externe dans l'exercice de son pouvoir décisionnel, exception faite du contrôle ultime que le Parlement exerce grâce à son pouvoir législatif.

Sous la direction du président, le vice-président, le directeur exécutif et le secrétaire exécutif supervisent les opérations de la Commission. Chacun des cinq bureaux régionaux, à l'instar de la Division d'appel à l'administration centrale, est dirigé par un

commissaire principal qui relève du vice-président. Les services opérationnels qui doivent être dispensés pour soutenir les programmes de la Commission relèvent de la responsabilité des directeurs régionaux, du directeur général des services de gestion intégrée, qui est épaulé par un certain nombre de directeurs à l'administration centrale, et du directeur de la Clémence. Les titulaires de ces postes relèvent du Directeur exécutif qui est le principal agent responsable de la Commission. On trouvera au tableau 3 l'organigramme de la Commission.

La Commission proprement dite comprend jusqu'à 36 commissaires à temps plein nommés par le gouverneur en conseil, pour une période maximale de 10 ans, à la suite de la recommandation du Solliciteur général. Plusieurs commissaires temporaires ont également été nommés dans chaque Région pour aider la Commission à s'acquitter de sa tâche. En outre, des représentants de chacune des cinq Régions (commissaires communautaires) sont désignés membres ordinaires de la Commission lorsqu'on envisage de mettre en liberté sous condition des détenus qui purgent des peines d'emprisonnement à perpétuité ou des peines de durée indéterminée.

Tableau 3: Organigramme



D. Perspective de planification

1. Facteurs externes qui influent sur le Programme

La Commission a relevé un certain nombre de facteurs du milieu qui continueront d'influer à court terme sur ses activités. Voici les facteurs qui sont susceptibles d'avoir le plus d'importance:

Climat économique: Il est à prévoir pour les années à venir que les restrictions financières touchant l'ensemble de l'administration fédérale se poursuivront. La Commission subira donc encore des pressions en vue d'améliorer son efficacité opérationnelle afin de maintenir un niveau de service acceptable.

Climat social: Les dispositions de la Charte des droits et libertés ainsi que l'accent mis de plus en plus sur l'ouverture et sur les comptes à rendre au sein du gouvernement continueront à influer sur le système de justice pénale. La Commission doit veiller à ce que toutes ses activités respectent l'esprit et la lettre de la Charte. Elle doit en outre tenir compte davantage de la sécurité publique et des doutes croissants concernant l'efficacité du système de justice pénale. Ces facteurs obligent la Commission à veiller à ce que les objectifs de mise en liberté sous condition soient bien énoncés et communiqués dans le cadre d'une campagne efficace d'information du public; ils obligent également cette dernière à s'assurer qu'elle continue de prendre des décisions éclairées.

Prévisions concernant la population carcérale: Le nombre de décisions à prendre par la Commission dépend surtout de la population carcérale fédérale, plus précisément du nombre et du type de détenus admissibles à une forme quelconque de libération. Selon les prévisions du Service correctionnel du Canada pour 1987-1988, on doit s'attendre à des hausses constantes de la population carcérale au moins jusqu'en 1991, comme le montre le tableau 4. Celui-ci montre aussi l'augmentation du nombre de détenus qui seraient alors admissibles à une libération conditionnelle totale. Normalement, 70 % en moyenne des détenus sous responsabilité fédérale sont admissibles annuellement à la libération conditionnelle totale. De ce pourcentage, la Commission en examine près de 50 % de façon automatique. Les 20 % restants sont examinés sur demande des intéressés. Le nombre de décisions à prendre découle aussi du maintien en incarcération ou de l'imposition de conditions spéciales aux détenus sur le point d'être libérés sous surveillance obligatoire. Entre le 25 juillet 1986, date à laquelle les dispositions du projet de loi C-67 sur le maintien en incarcération sont entrées en vigueur, et le 30 septembre 1987, la Commission a examiné 359 cas de maintien possible en incarcération. Pour soixante quinze des détenus en question, une décision de maintien en incarcération a été rendue tandis que les autres ont été libérés selon certaines conditions. La Commission examine aussi le cas de nombreux détenus sous responsabilité fédérale qui ne sont pas admissibles à une libération conditionnelle totale en vue de leur octroyer une absence temporaire ou une libération conditionnelle de jour. L'adoption du projet de loi C-67 en 1986 oblige à présent la

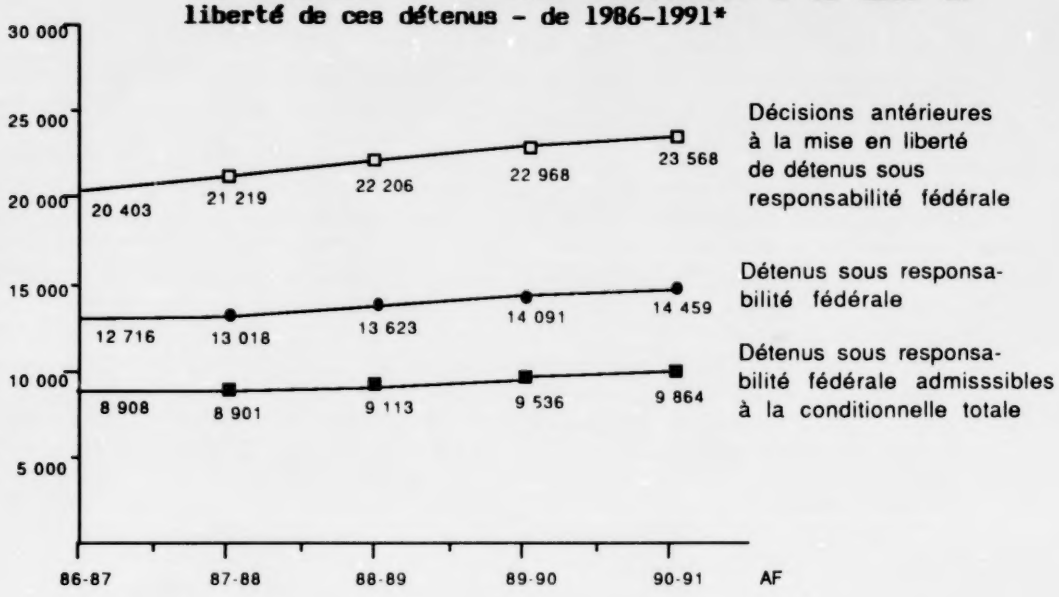
Commission à examiner le cas de tous les détenus sous responsabilité fédérale à leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle de jour. Ce facteur a joué un rôle prépondérant dans l'augmentation de 46 % du nombre de décisions de libération conditionnelle rendues à l'issue d'audiences entre 1985-1986 et 1986-1987.

Le tableau 4 donne également une projection de la charge de travail de la Commission qui découle du processus décisionnel antérieur à la mise en liberté (ce sont les décisions prises au sujet d'un détenu sous responsabilité fédérale inscrit dans un établissement). Il est prévu que la hausse du nombre de ces décisions correspondra à l'augmentation de la population carcérale.

La Commission prend également des décisions relatives à la mise en liberté de détenus incarcérés dans les établissements des provinces qui n'ont pas de commission des libérations conditionnelles. En 1986-1987, elle a rendu 3 547 décisions préalables à la mise en liberté concernant des détenus sous responsabilité provinciale. Bien qu'imprécis, le nombre de ces détenus devrait lui aussi continuer d'augmenter, ce qui accroîtra la charge de travail de la Commission. Puisque celle-ci a commencé à tenir des audiences pour eux, conformément à l'article 15 de la Charte des droits et libertés, on s'attend à une hausse du nombre de demandes de libération conditionnelle. La tenue d'audiences dans ces cas plutôt que d'examens des dossiers aura d'importantes répercussions sur la charge de travail et sur les ressources de la Commission.

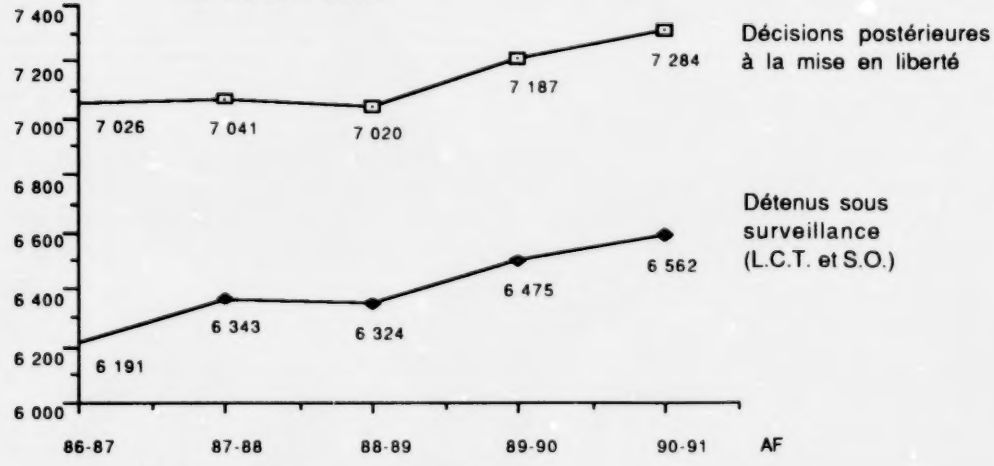
La Commission prend des décisions concernant non seulement les détenus incarcérés mais aussi ceux qui bénéficient d'une libération conditionnelle totale ou d'une libération sous surveillance obligatoire. Le tableau 5 indique l'augmentation constante prévue des détenus sous responsabilité fédérale et provinciale en liberté conditionnelle totale et des détenus sous responsabilité fédérale en liberté sous surveillance obligatoire au moins jusqu'en 1991. On trouve aussi au tableau 5 le nombre prévu de décisions de la Commission concernant ces détenus qui se trouvent dans la collectivité.

Tableau 4: Prévisions concernant le nombre total de détenus sous responsabilité fédérale, ceux d'entre eux qui seront admissibles à la libération conditionnelle totale, et les décisions de la CNLC antérieures à la mise en liberté de ces détenus - de 1986-1991*



* Chiffres réels pour 1986-1987

Tableau 5: Prévisions concernant les détenus de ressort fédéral et provincial sous surveillance et les décisions de la CNLC postérieures à la mise en liberté de ces détenus - de 1986 à 1991*



* Chiffres réels pour 1986-1987

2. Initiatives

En 1988-1989, après avoir étudié les facteurs liés au contexte et en plus de remplir ses responsabilités permanentes, la Commission nationale des libérations conditionnelles entreprendra les initiatives suivantes et poursuivra la mise en oeuvre des initiatives décrites dans les plans de dépenses des années précédentes.

Décision de qualité: L'énoncé de mission de la Commission met l'accent sur l'engagement de cette dernière de rendre des décisions en matière de libération conditionnelle et de faire des recommandations en matière de clémence qui soient éclairées. Même si la Commission s'efforce constamment d'améliorer la qualité de ses décisions et de ses recommandations, cet élément constituera son objectif majeur en 1988-1989. Parmi les activités qui contribueront à l'atteinte de cet objectif, mentionnons l'élaboration puis l'évaluation de politiques relatives à la prise de décisions concernant la libération et le processus postcarcéral, le perfectionnement du personnel de soutien requis pour appuyer le processus décisionnel, l'élaboration puis la mise en place d'un processus de vérification et d'enquête pour chaque cas, l'achèvement de l'exercice de révision des politiques de la Commission, un accroissement de la disponibilité et de l'efficacité des cours de formation offerts aux commissaires et au personnel de la Commission et, enfin, une intensification de la coordination et de la coopération entre les organismes relevant du ministère du Solliciteur général.

Communications et éducation du public: Aux termes du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, la Commission doit maintenir un programme d'information du public; par ailleurs, le gouvernement fédéral oblige ses ministères et ses organismes à mettre en place un programme de communications devant faire partie intégrante des programmes de prestation du gouvernement; enfin, l'énoncé de mission de la Commission engage celle-ci à faire preuve d'ouverture et à être responsable, tout en favorisant chez le public une compréhension et l'acceptation du rôle qu'elle joue pour favoriser l'avènement d'une société sûre. Ces facteurs ont amené la Commission à se fixer comme objectif pour 1988-1989 d'élaborer et de mettre en oeuvre de meilleures stratégies de communications externes et d'éducation du public. Les initiatives prises à cet égard seront axées sur la diffusion d'information factuelle concernant les mises en liberté sous condition et sur le rôle joué par la Commission en vue d'assurer la protection à long terme de la société. L'évaluation faite en 1987 du programme de communications de la Commission servira à cerner les endroits où des améliorations devront être apportées et à élaborer des stratégies pertinentes, lesquelles toucheront notamment à la préparation et à la révision de publications, à l'amélioration des relations avec les médias et au relèvement des compétences en communication des commissaires et du personnel de la Commission.

Services aux détenus autochtones: On sait depuis longtemps que le taux d'incarcération des autochtones est élevé et que leur taux d'admission à la libération conditionnelle est relativement faible. En avril 1987, le

Solliciteur général a établi un groupe de travail interministériel chargé de trouver des façons de répondre plus efficacement aux besoins des détenus autochtones. Ce groupe, que le Président de la Commission nationale des libérations conditionnelles préside, compte des représentants du Service correctionnel du Canada, du Secrétariat du ministère du Solliciteur général, du ministère des Affaires indiennes et du Nord, et du Secrétariat d'État. Les initiatives à venir seront fonction du rapport que le groupe de travail doit soumettre au Solliciteur général en juin 1988.

3. État des initiatives annoncées antérieurement

Détenus violents et dangereux: Initiative de 1985-1986 - En libérant des détenus sous condition, la Commission s'est toujours efforcée en toute priorité de réduire le plus possible les risques pour la société. L'adoption des dispositions sur le maintien en incarcération du projet de loi C-67 par la Commission et le Service correctionnel du Canada a raffermi le rôle joué par le système correctionnel qui est de contribuer à la protection de la société. Les dispositions sur le maintien en incarcération seront soumises à une révision parlementaire trois ans après leur entrée en vigueur. Pour aider à la préparation de cette révision et pour déterminer où des améliorations pourraient être de rigueur, la Commission et le Service correctionnel ont achevé en 1987 la mise au point d'un cadre pour l'évaluation desdites dispositions et procédé à une évaluation préliminaire de leur mise en oeuvre. Le suivi de cette évaluation préliminaire sera entamé bientôt. L'application, en 1987, des politiques de la Commission relatives à la prise de décisions aura pour effet que les commissaires tiendront davantage compte, au moment de prendre une décision, du risque posé à la société par une éventuelle libération sous condition.

Mise en liberté anticipée de détenus non violents: Initiative de 1986-1987. - Les dispositions du projet de loi C-67 prévoyant l'examen automatique par la Commission du cas de tous les détenus sous responsabilité fédérale à leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle de jour ont accru la capacité de la Commission d'accélérer la mise en liberté de certains détenus non violents dans le cadre de programmes communautaires. L'adoption du projet de loi a eu des répercussions considérables sur la charge de travail de la Commission (voir la page 15). La Commission et le Service correctionnel du Canada ont procédé à une évaluation des dispositions pertinentes et entreprendront, en 1987-1988, une évaluation préliminaire.

Initiatives à long terme en matière de mise en liberté sous condition: - Initiative de 1985-1986 - L'utilité de la mise en liberté sous condition au sein du système de justice pénale demeure une question litigieuse. La Commission a aidé le Ministère a ébaucher sa réponse au rapport de la Commission sur la détermination de la peine et a contribué à la préparation d'un document de travail sur la libération conditionnelle dans le cadre de l'exercice global d'examen du droit correctionnel. On s'attend à ce que des questions fondamentales concernant la mise en liberté sous condition soient soulevées par le

Comité permanent de la justice et du Solliciteur général dans le cadre de son examen, amorcé récemment, de la détermination de la peine et de la libération conditionnelle. La Commission a fortement contribué aux travaux de ce comité et continuera de l'épauler en ce sens tout au long de l'examen. Elle voit en ce genre d'exercice une occasion d'améliorer davantage le programme de libération conditionnelle.

Planification stratégique: - Initiative de 1987-1988 - Au début de 1986, la Commission s'est lancée dans une initiative de planification stratégique complète comportant notamment une clarification de sa mission et l'élaboration de stratégies visant à réaliser cette dernière. L'énoncé de mission a été transposé en action en 1987-1988 grâce à l'élaboration de plans visant à assurer la réalisation de la mission. En 1988-1989, des plans seront à nouveau arrêtés en fonction de l'énoncé de mission et la Commission s'est fixé comme objectif au cours de la même année financière d'élaborer des stratégies visant à mieux faire comprendre cette mission et de faire valoir l'utilité de celle-ci comme guide de gestion de ses activités.

Examen de l'organisation de la Commission: Initiative de 1987-1988 - La Commission a entrepris un examen de son organisation pour s'assurer que la structure en place soit compatible avec son énoncé de mission et en favorise la réalisation. En 1987-1988, des décisions ont été prises à l'égard de l'organisation de la haute direction et le processus de mise en place de cette structure et de dotation des postes de soutien pertinents a été lancé. La réorganisation sera effectuée le plus rapidement possible pour réduire le climat d'incertitude et pour favoriser le plus possible la réalisation de la mission.

Révision et élaboration des politiques de la Commission: Initiative de 1987-1988 - Une révision des politiques a été entreprise en 1987-1988 pour s'assurer que la Commission dispose de toutes les politiques requises pour assurer la réalisation de sa mission, que toutes les politiques en place soient compréhensibles et accessibles et que toutes soient conformes à l'esprit et à la lettre de la Charte des droits et libertés. Un élément important de cette initiative a été l'élaboration puis l'approbation, en 1987, de politiques pour régir la prise de décisions en matière de mise en liberté sous condition, politiques qui constitueront un cadre permettant aux commissaires d'exercer leur discrétion sans restriction inutile. Un processus a été mis en place pour mettre en oeuvre ces politiques et pour en évaluer les répercussions au cours de la prochaine année.

Élaboration d'un cadre d'obligation de rendre compte: Initiative de 1987-1988 - La Commission s'est engagée à augmenter fortement son obligation globale de rendre compte. L'approbation de la mission et l'élaboration puis la mise oeuvre de stratégies visant à en assurer la réalisation ont fortement contribué à accroître la responsabilité de la Commission. En 1987-1988, celle-ci a soumis au Conseil du Trésor sa proposition initiale pour répondre à l'initiative de ce dernier visant à augmenter les pouvoirs et la responsabilité des ministres. Déjà, des

discussions préliminaires de cette proposition ont été entamées avec le Conseil du Trésor et on prévoit qu'elles aboutiront à la ratification d'un protocole d'entente au cours des prochains mois. Ce protocole constituera l'élément sur lequel s'appuieront les prochains plans des dépenses de la Commission.

Élaboration de stratégies améliorées d'information de gestion: Initiative de 1987-1988 - La Commission a réalisé des progrès substantiels dans l'élaboration de plans visant à améliorer sa gestion de l'information pour assurer la prestation efficience, efficace et opportune de renseignements pertinents et précis à l'appui des processus de prise de décisions, afin que le programme soit exécuté de façon responsable, et pour permettre à chacun de mieux remplir ses obligations. La Commission a entrepris de cerner les grandes catégories d'information requises et d'élaborer les systèmes qui permettront de répondre aux besoins en la matière; les travaux pertinents se poursuivront en 1988-1989. Un des éléments majeurs de la stratégie de la Commission continuera d'être l'élaboration, conjointement avec le Service correctionnel du Canada, d'un système automatisé de gestion des détenus par l'entremise duquel l'information sur les détenus sera échangée entre les deux organismes, par des moyens électroniques.

E. Efficacité du Programme

Pour mesurer l'efficacité du Programme de la Commission, il faut se reporter au mandat de celle-ci: étudier les cas qui lui sont soumis et prendre la décision d'accorder ou de refuser la mise en liberté sous condition; examiner les demandes et faire des recommandations à l'égard de l'octroi de pardons et de l'exercice de la prérogative royale de clémence; enfin, formuler des politiques concernant la prise de décisions en matière de mise en liberté sous condition.

La Commission a déterminé trois secteurs principaux (mise en liberté sous condition, clémence et casiers judiciaires, politiques et gestion centrale) qui regroupent ses tâches principales et qui constituent le fondement de son obligation de rendre compte.

Mise en liberté sous condition: Des recherches en sciences sociales et en criminologie ont permis de mettre au point de nombreuses méthodes servant à mesurer, sous divers angles, la réussite de la mise en liberté sous condition. Il n'y a cependant pas consensus sur ce qui représente un succès ou constitue une mesure valable et sûre de celui-ci.

On estime généralement que le fait d'accorder une mise en liberté anticipée à un détenu a au moins l'effet direct de réduire les effets débilitants de l'incarcération tout en facilitant la réinsertion sociale de l'intéressé.

Les taux de révocation et de récidive, comme on les calcule actuellement, sont fonction de nombreux facteurs connexes qui ne sont compensés qu'en partie par les procédures opérationnelles ou les lignes

de conduite de la Commission. Les taux de révocation représentent le nombre de détenus réincarcérés en raison d'une décision de la Commission, soit parce qu'ils ont contrevenu aux modalités de leur mise en liberté (y compris une nouvelle condamnation), soit pour empêcher qu'ils les enfreignent pendant la période de surveillance. Les taux de récidive s'appliquent aux détenus dont la liberté conditionnelle est révoquée et ceux qui sont réincarcérés pour avoir commis une nouvelle infraction après la date d'expiration du mandat. Même si les responsables de la libération conditionnelle doivent être sensibles aux fluctuations importantes de ces taux, ces derniers sont des indicateurs imparfaits du rendement.

D'après l'étude faite en mars 1987, les tableaux 6 et 7 donnent une idée des résultats des libérations conditionnelles totales et des libérations sous surveillance obligatoire accordées de 1978-1979 à 1982-1983 à des détenus sous responsabilité fédérale. Selon des études antérieures, un suivi de quatre à cinq ans suffit pour donner un aperçu de la fréquence de la révocation et de la récidive. Notons qu'un faible pourcentage des détenus libérés entre 1978 et 1983 sont encore sous surveillance. Certains d'entre eux ont fait l'objet d'une révocation ou ont récidivé l'an dernier; les taux de récidive et de révocation ont donc connu de légères augmentations depuis la publication du plan des dépenses de 1987-1988.

Tableau 6: Taux réels de révocation de 1978-1979 à 1982-1983

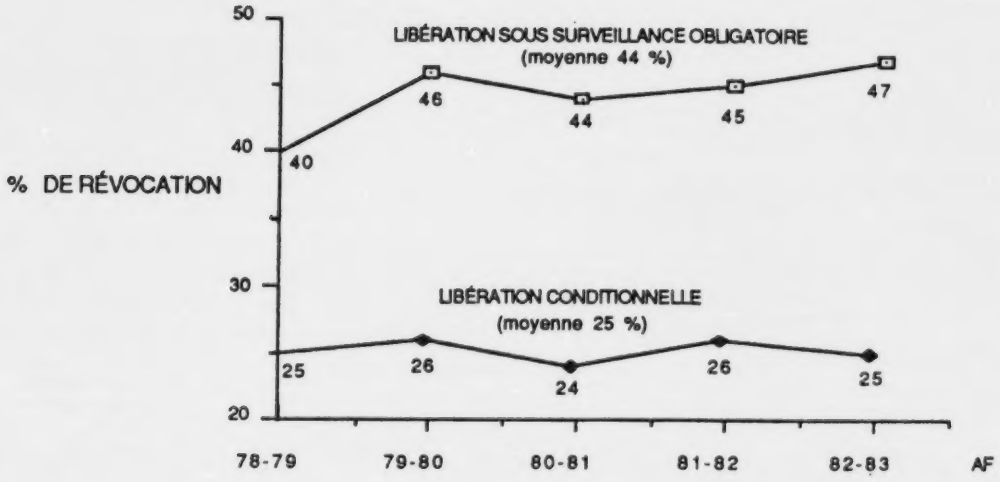
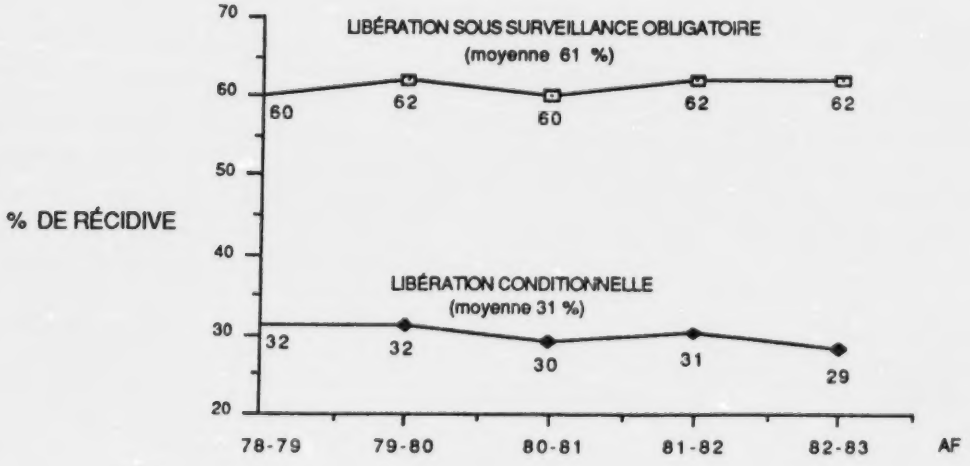


Tableau 7: Taux réels de récidive de 1978-1979 à 1982-1983



Une mesure importante de l'efficacité opérationnelle de la Commission est son aptitude à observer les dispositions des lois pertinentes et à assurer, en temps opportun, les garanties procédurales prévues.

Le tableau 8 fournit des données sur le respect des obligations légales sur trois ans.

Tableau 8: Respect des obligations légales, 1984-1985 à 1986-1987

Réglementation	Respect (exprimé en pourcentage) 1984-1985	1985-1986	1986-1987
1. Tenue d'audiences et examens avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle (alinéa 14 15(1))	99,4 %	99,7 %	99,4 %
2. Communication par écrit des motifs du refus dans un délai de 15 jours (paragraphe 19(2))	93 %	97 %	97 %
3. Lorsqu'une audience postérieure à la suspension est demandée, communication de la date de l'audience 14 jours avant celle-ci (alinéa 20(2)(b))	100 %	100 %	100 %
4. Envoi aux détenus sous responsabilité fédérale, dans les six mois qui suivent leur admission, d'un avis écrit de leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle (article 13)	100 %	100 %	100 %

La Commission n'a pas été en mesure de respecter à 100 % l'obligation de communiquer aux détenus les motifs d'un refus dans un délai de 15 jours, même si une meilleure efficacité opérationnelle lui a permis de s'améliorer fortement à ce chapitre par rapport à 1985-1986, et ce, malgré une charge de travail accrue. La Commission n'a pu respecter à 100 % les exigences relatives à la tenue d'audiences et aux examens, à cause de facteurs indépendants de sa volonté, comme les transfèrements de détenus et la diminution de la durée de la peine à la suite d'un appel.

Clémence et casiers judiciaires: Après examen des renseignements pertinents et évaluation des facteurs importants, la Commission formule des recommandations au Cabinet en matière d'octroi de pardons et d'exercice de la prérogative royale de clémence. En vertu de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, la Commission effectue ces examens sur réception des demandes et elle formule des recommandations. Les indicateurs de l'efficacité de la Commission dans ce domaine sont la durée moyenne du traitement des demandes et le pourcentage des demandes traitées dans le délai prescrit.

Précisons qu'environ 60 % du temps de traitement est consacré à l'exécution des diverses étapes du processus, y compris les enquêtes policières sur lesquelles la Commission n'a aucun droit de regard. Un relevé par échantillonnage des demandes de niveau I (75 % de toutes les demandes) faites entre janvier et mars 1984 indique que la durée moyenne du traitement est de 15,6 mois. En 1984-1985, cette moyenne a été ramenée à 12,25 mois grâce à une amélioration de l'efficience; en 1985-1986, elle est remontée à 14,09 mois à cause de la priorité accordée au règlement des cas les plus anciens et les plus complexes. En 1986-1987, elle est tombée à 9,11 mois et on s'attend à un nouveau recul en 1987-1988.

Politiques et gestion centrale: La Commission doit administrer efficacement la Loi sur la libération conditionnelle de détenus en s'efforçant de maintenir l'intégrité, la qualité et l'autonomie de la prise de décisions dans le cadre du programme. Elle examinera systématiquement ses programmes afin d'évaluer le degré de réalisation des objectifs ainsi que la pertinence des politiques et procédures connexes. La formulation des conclusions, leur analyse et l'élaboration de stratégies de mise en oeuvre appropriées devraient être des indicateurs de l'efficacité de la Commission dans ce domaine.

Conformément à la section "Rendement récent" de ce plan, la Commission a terminé l'examen de la gestion et des opérations de ses programmes, lequel a débouché sur une amélioration de leur prestation.

Comme cela avait été mentionné dans le plan des dépenses de 1987-1988, la Commission a modifié la façon dont elle avait procédé, en 1985-1986, à l'évaluation de ses programmes afin de s'assurer que cette importante fonction soit bel et bien assumée. En 1987-1988, une évaluation préliminaire et un cadre d'évaluation des dispositions sur le maintien en incarcération du projet de loi C-67 ont été achevés conjointement avec le Service correctionnel du Canada. Cette évaluation a permis de cerner quelques unes des retombées immédiates du projet de loi après son adoption et a fait ressortir certaines lacunes de son application auxquelles il faudrait remédier. Parallèlement, une évaluation du programme des communications de la Commission a permis d'établir le degré de connaissance et les besoins d'information des détenus concernant la libération sous condition, et a donné un aperçu des diverses améliorations que l'on pourrait apporter aux publications

de la Commission. Le prochain plan des dépenses fera état du suivi donné à ces deux évaluations. Par ailleurs, une évaluation des dispositions du projet de loi C-67 sur la mise en liberté anticipée des détenus non violents a été achevée elle aussi en 1987-1988 tandis qu'une évaluation préliminaire conjointe de ces dispositions est envisagée avec le Service correctionnel du Canada. On a également entrepris d'élaborer un cadre d'évaluation des politiques approuvées récemment par la Commission en matière de prise de décisions, en guise de préparation à une évaluation de ces politiques qui sera entreprise en 1988-1989.

On prévoit que la révision du cadre d'obligation de rendre compte de la Commission (voir page 19) entraînera des changements aux indicateurs de l'efficacité des programmes de celle-ci.

F. Données sur le rendement et justification des ressources

Les ressources de la Commission sont affectées aux trois secteurs suivants:

Mise en liberté sous condition: rendre des décisions relatives à la libération conditionnelle en temps opportun conformément aux obligations légales, et réduire les risques indus pour la société.

Clémence et casiers judiciaires: étudier les demandes et formuler en temps opportun des recommandations sur l'octroi des pardons et l'exercice de la prérogative royale de clémence.

Politique et gestion centrale: analyser et formuler la politique décisionnelle et gérer la Commission de manière efficiente.

La formulation des résultats obtenus et des normes de rendement dans ces domaines généraux met l'accent sur les principales responsabilités de la Commission, ainsi que sur les grands domaines auxquels les ressources sont affectées et où des résultats sont prévus.

En plus des renseignements sur l'efficacité fournis dans la sous-section qui précède, la Commission a adopté un certain nombre de mesures pour accroître l'efficience dans chacun des trois principaux secteurs. Un échantillon de ces indicateurs de rendement est donné dans le tableau qui suit, pour une période de trois ans.

Tableau 9: Indicateurs de rendement, de 1984-1985 à 1986-1987*

	1984-1985	1985-1986	1986-1987
Mise en liberté sous condition:			
• Coût par décision de mise en liberté	275 $	282 $	308 $
• Coût par décision de contrôle	278 $	284 $	313 $
Clémence et casiers judiciaires:			
• Coût par avis de décision	223 $	227 $	143 $
Politiques et gestion générale:			
• Coût en pourcentage du total des dépenses de la Commission	15 %	16 %	16 %

* En dollars constants de 1982-1983. Facteur d'inflation (1983-1984: 5,2 %; 1984-1985: 4 %; 1985-1986: 3,9 %; 1986-1987: 4,5 %. Source: Statistique Canada, Indice des prix à la consommation).

Le facteur qui a contribué le plus à l'augmentation du coût des décisions de mise en liberté sous condition est la hausse considérable du nombre d'audiences tenues par suite de l'adoption du projet de loi C-67. La baisse du coût unitaire des demandes de clémence provient de la forte augmentation du nombre de cas traités.

Compte tenu de l'évolution des responsabilités de la Commission et des procédures de fonctionnement qui découlent de divers facteurs, comme les litiges, il est difficile de prévoir le niveau d'efficience des prochaines années.

On prévoit que la révision du cadre de l'obligation de rendre compte de la Commission (voir page 19) entraînera des changements aux indicateurs d'efficience comme dans le cas des indicateurs d'efficacité mentionnés précédemment.

Section II
Renseignements supplémentaires

A. Aperçu des ressources du Programme

1. Besoins financiers par article

Le tableau 10 énumère les besoins financiers par article de la Commission.

Tableau 10: Détails des besoins financiers par article

(en milliers de dollars)	**Budget des dépenses 1988-1989**	Prévu 1987-1988	Réel 1986-1987
Personnel			
Traitements et salaires	**12 843**	11 923	11 775
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	**1 991**	1 738	1 748
Autres frais touchant le personnel	**15**	35	34
	14 849	13 696	13 557
Biens et services			
Transports et communications	**1 792**	1 707	1 271
Information	**225**	200	157
Services professionnels et spéciaux	**1 200**	1 085	427
Location	**50**	50	58
Achat de services de réparation et d'entretien	**150**	135	140
Services publics, fournitures et approvisionnements	**200**	160	167
Autres subventions et paiements	**2**	2	2
	3 619	3 339	2 222
Total des dépenses de fonctionnement	**18 468**	17 035	15 779
Capital	**29**	246	146
Total des dépenses	**18 497**	17 281*	15 925

* Date de prévision - 30 novembre 1987

2. Besoins en personnel

La Commission est un organisme à forte utilisation de main-d'oeuvre. Ses dépenses en personnel (y compris les contributions législatives aux régimes d'avantages sociaux des employés) représentent 80 % du total des dépenses de fonctionnement.

Tableau 11: Détails des besoins en personnel

	Années-personnes autorisées			Échelle des traitements actuelle	Provision pour le traitement annuel moyen 1988-1989
	88-89	87-88	86-87		
Commissaires et directeurs	55	47	47	51 400- 100 700	75 943
Scientifique et professionnelle	1	1	1	15 600- 70 392	
Administration et service extérieur					
Services administratifs	51	39	41	15 178- 63 264	41 554
Gestion du personnel	4	4	4	14 239- 60 400	37 474
Programmes de bien-être social	25	27	29	16 476- 59 100	46 663
Gestion des finances	5	5	5	14 005- 59 267	45 771
Administration des programmes	3	3	3	15 178- 63 264	35 978
Services d'information	4	4	4	15 055- 59 100	42 164
Autres	1	2	3	14 874- 68 111	
Technique	2	2	2	14 009- 64 044	46 672
Soutien administratif et Exploitation	171	173	173	14 210- 43 181	24 195

Nota: Les colonnes des années-personnes présentent la répartition, par groupe professionnel, des années-personnes autorisées pour le Programme. La colonne de l'échelle des traitements actuelle illustre l'échelle des traitements de chacun des groupes professionnels au 1er octobre 1987. Dans la colonne du traitement moyen figurent les coûts estimatifs du traitement de base y compris la provision pour les conventions collectives, les augmentations annuelles, les promotions et la rémunération au mérite, divisés par le nombre d'années-personnes du groupe professionnel. Les changements dans la répartition des éléments servant de base aux calculs peuvent avoir un effet sur la comparaison des moyennes d'une année à une autre.

3. Coût net du Programme

Le Budget des dépenses du Programme ne comprend que les dépenses imputées à ses crédits votés. On trouvera au tableau 12 des détails sur les autres éléments de coût dont il faut tenir compte pour en arriver au coût estimé total du Programme.

Tableau 12: Coût total du Programme pour 1988-1989

(en milliers de dollars)	Budget principal 1988-1989	Plus* autres coûts	Coût total estimé du Programme 1988-1989	1987-1988
Travaux permanents de la Commission	18 497	1 779	**20 276**	19 027

* Les autres coûts de 1 779 000 $ comprennent:

	(en milliers de dollars)
• Locaux fournis sans frais par les Travaux publics	1 410
• Émission de chèques et autres services comptables fournis sans frais par d'Approvisionnements et Services	37
• Avantages sociaux des employés constitués de la contribution de l'employeur aux primes des régimes d'assurance et des frais payés par le Secrétariat du Conseil du Trésor	332